Raad voor de financiële verhoudingen

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
dhr. drs. M.J. van Rijn
Postbus 20350
2500 EA Den Haag

Raad voor de financiële verhoudingen

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland
www.rob-rfv.nl

Contactpersoon

Datum 10 december 2014
Betreft AWBZ-middelen voor vrouwenopvang en maatschappelijke opvang

Kenmerk
2014-0000650439

Uw kenmerk
68745 1-129193-DMO

Geachte heer Van Rijn,

Bij bovenvermelde brief vraagt u de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) advies over de toevoeging van AWBZ-middelen aan de decentralisatie-uitkering vrouwenopvang (Du-VO) en de decentralisatie-uitkering maatschappelijke opvang (Du-MO). De decentralisatie-uitkeringen maatschappelijke opvang en vrouwenopvang worden in 2015 opgehoogd met de te decentraliseren middelen uit de AWBZ. Het gaat om het budget dat samenhangt met de huidige AWBZ-functies begeleiding en persoonlijke verzorging die in het verlengde van de opvang wordt geboden. Enkele gemeenten hebben aangegeven dat met betrekking tot genoemde AWBZ middelen de overgang in 2016 van een historische naar een objectieve verdeling tot ongewenste effecten kan leiden. In het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 15 oktober 2014 heeft u toegezegd hierover advies te vragen aan de Rfv.[1] De vraag is of er sprake is van ongewenste herverdeeleffecten en of die aanleiding geven voor een meer geleidelijke ingroei. De beantwoording van deze adviesaanvraag is mede gebaseerd op ingewonnen informatie bij verschillende centrumgemeenten.

Samenvatting advies
De Raad stelt vast dat een deel van de herverdeeleffecten bij centrumgemeenten voor vrouwenopvang en maatschappelijk opvang die ontstaan bij de overgang van de historische verdeling van AWBZ-middelen voor begeleiding en persoonlijke verzorging naar de objectieve verdeling veroorzaakt wordt door de bestaande regionale verschillen in beleid en uitvoering tussen de zorgkantoren, indicatie-organen, instellingen en centrumgemeenten. De objectieve verdeling leidt er dan ook toe dat de verschillende regio's straks in een meer vergelijkbare uitgangspositie komen.
Voor wat betreft de vrouwenopvang ontstaan ongewenste herverdeeleffecten, voor een deel doordat een aantal centrumgemeenten verantwoordelijk is voor landelijke, specialistische voorzieningen. Landelijke specialistische functies lopen het risico bij een objectieve verdeling op basis van regiokenmerken in de knel te

---

[1] Handelingen Tweede Kamer*, Verslag Algemeen Overleg Kindermishandeling/Geweld in afhankelijkheidsrelaties*, van 15 oktober 2014.

komen. Daar is voor de reguliere bekostiging van de vrouwenopvang in voorzien door middel van een landelijke inkoop van specialistische zorg voor specifieke groepen. De cliënten die gebruik maken van deze landelijke voorzieningen maken echter vaak ook gebruik van de huidige AWBZ-functies begeleiding en persoonlijke verzorging die in het verlengde van deze opvang wordt geboden.
De Raad stelt voor om bij de verdelingen AWBZ-middelen aan te sluiten bij het financieringsarrangement dat voor de landelijk werkende voorzieningen is gekozen. Door de middelen voor begeleiding en persoonlijke verzorging die in het verlengde van deze opvang wordt geboden ook onderdeel te laten zijn van het financieringsarrangement dat de VNG organiseert voor de landelijk werkende voorzieningen. Feitelijk betekent dit dat een bedrag voor de begeleiding en persoonlijke verzorging die in het verlengde worden geboden van de opvang in de landelijk werkende voorzieningen wordt afgezonderd. Daarmee is geborgd dat de begeleiding en persoonlijke verzorging die in het verlengde van de opvang wordt geboden ook bij de specialistische functies overeind kunnen blijven. En voorkomt daarmee ongewenste herverdeeleffecten.
Voor de maatschappelijke opvang stelt de Raad voor om de overgang naar een objectieve verdeelsleutel in twee stappen te laten verlopen. In 2016 de helft op basis van de historische budgetverdeling en de andere helft op basis van de objectieve verdeelsleutel, en in 2017 geheel objectief. Centrumgemeenten hebben zo de tijd om met instellingen voor maatschappelijke opvang en de regiogemeenten te komen tot een betere afstemming van de begeleiding die vanuit de instelling of door de woongemeenten wordt geboden in het kader van de Wmo 2015.

De verdeelmodellen zijn gebaseerd op het uitgangspunt dat mensen zoveel mogelijk worden opgevangen in de eigen regio. Vanuit de gewaarborgde landelijke toegankelijkheid kan er een beroep op voorzieningen buiten de eigen regio ontstaan. Dit leidt tot een bekostigingsprobleem waar het objectieve verdeelmodel geen oplossing voor kan bieden. De Raad beveelt daarom aan het recht te erkennen om kosten in rekening te brengen door de centrumgemeente die voorziet in de daadwerkelijke opvang aan de centrumgemeente die de middelen daarvoor ontvangt op basis van de regionale bekostiging. Dit draagt bij aan een zuivere kostentoerekening.

Achtergrond vrouwenopvang
Het objectief verdeelmodel voor de decentralisatie-uitkering vrouwenopvang gaat per 2015 in. Daarbij is voorzien in een geleidelijk ingroeipad voor de objectieve verdeling vanaf 2015. Daarnaast stelt het Rijk structureel 12,1 miljoen euro extra ter beschikking vanaf 2015. Het betreft onder andere middelen in verband met de kwaliteitsimpuls voor de aanpak van huiselijk geweld (10 miljoen euro). Daarvan wordt 8,55 miljoen euro verdeeld onder alle centrumgemeenten. De 8,55 miljoen euro van de kwaliteitsimpuls voor alle centrumgemeenten wordt in 2015, 2016 en 2017 ingezet ten behoeve van een geleidelijk ingroeipad. De oplossing bestaat er uit dat de 'winnaars' bij het nieuwe model direct geld krijgen uit de extra middelen. De 'nadeelgemeenten' kunnen daardoor langzamer afbouwen. In 2018 wordt het gehele budget voor de decentralisatie-uitkering vrouwenopvang volgens het objectieve model verdeeld.

De decentralisatie-uitkering vrouwenopvang wordt in 2015 verder opgehoogd met de te decentraliseren middelen uit de AWBZ (het budget dat samenhangt met de huidige AWBZ-functies begeleiding en persoonlijke verzorging die in het verlengde wordt geboden van begeleiding, 5% van het totale budget in de AWBZ), voor zover deze toe te rekenen zijn aan instellingen voor vrouwenopvang. Het gaat om 4 miljoen euro op een totaal van 112 miljoen euro, ofwel slechts 3,5 % van het huidige budget. Voorstel is deze AWBZ middelen in 2015 op basis van historische budgetten te verdelen en vanaf 2016 via de objectieve verdeling van de decentralisatie-uitkering vrouwenopvang.

Achtergrond maatschappelijke opvang
De middelen voor de decentralisatie-uitkering maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en openbare geestelijke gezondheidszorg (MO/VB/OGGz) worden reeds vanaf 2010 objectief verdeeld, met uitzondering van de zogeheten grensstrook. Vanaf 2015 komt deze grensstrook te vervallen en worden deze middelen (bijna € 12 miljoen) toegevoegd aan het objectief te verdelen macrobudget.[2]

De decentralisatie-uitkering maatschappelijke opvang wordt in 2015 opgehoogd met de te decentraliseren middelen uit de AWBZ. Het gaat om het budget dat samenhangt met de huidige AWBZ-functies begeleiding en persoonlijke verzorging die in het verlengde wordt geboden van begeleiding. Het betreft 5% van het totale budget in de AWBZ voor zover deze middelen zijn toe te rekenen zijn aan instellingen voor MO/VB/OGGz. Het gaat om een bedrag van € 87,5 mln. Het voorstel is om in 2015 deze middelen historisch te verdelen en per 2016 de middelen te verdelen via de objectieve verdeelsleutel van de decentralisatie-uitkering.

Het gaat bij de maatschappelijke opvang om een relatief grote toevoeging, namelijk 87 mln euro op een totaalbedrag van bijna 300 mln euro. Het betreft aldus een toevoeging van bijna 30%.

Herverdeeleffecten
De verdeelmodellen voor zowel de vrouwenopvang als de maatschappelijke opvang gaan uit van de geobjectiveerde vraag naar opvangvoorzieningen vanuit de regio waarvoor de centrumgemeente verantwoordelijk is. De vooronderstelling bij de extra uitgaven die door de overheveling van de AWBZ-middelen op de centrumgemeenten afkomen, is dat deze door dezelfde kostendrijvers worden gedomineerd als de objectieve verdeling. Zonder aanvullende informatie waaruit het tegendeel blijkt, mag worden aangenomen dat deze vooronderstelling redelijk is.

De Raad constateert evenwel dat er tussen de historische verdeling van de AWBZ-middelen en de objectieve verdeling grote verschillen bestaan. De mogelijke oorzaken van deze verschillen zijn gelegen in:

a. een onzuivere toerekening van AWBZ-middelen
b. een gevolg van een schommeling tussen de jaren

[2] Rfv, *Advies verdeelsleutel maatschappelijke opvang*, augustus 2009.

c. verschillen in toekenning van AWBZ-middelen per regio
d. een overmatig beroep op de opvangvoorzieningen buiten de regio

ad a en b
Er is enige vervuiling in de verstrekte gegevens opgetreden. Een zuivere toerekening van AWBZ-middelen aan cliënten is soms niet goed mogelijk omdat er sprake is meerdere indicaties en verschillende bekostigingsbronnen. Ook vallen sommige cliënten niet (meer) onder de doelgroep. Daarbij gaat het om het historische gebruik van één jaar. Tussen jaren kan er een verschil van gebruik optreden. Beide oorzaken geven echter geen verklaring voor de extreme uitschieters. Maar ze maken wel duidelijk dat aan dat de herverdeeleffecten geen absolute waarde moet worden toegekend.

Ad c.
Een andere oorzaak is gelegen in de verschillen in toekenning van de AWBZ-middelen door de verschillende zorgkantoren. Deze verschillen zijn in de loop der tijd ontstaan door een wisselwerking tussen instellingen, indicatie-organen, zorgkantoren en centrumgemeenten. Het gaat dan om zowel de mate waarin instellingen actief richting zorgkantoren een beroep deden op de beschikbare AWBZ-middelen als om verschillen in honorering. Van een landelijk uniforme benadering blijkt geen sprake te zijn geweest. Met de objectieve verdeling komen de verschillende regio's in dat opzicht in een meer vergelijkbare uitgangspositie.

Ad d.
Het uitgangspunt is opvang in de eigen regio. Maar vooral in de vrouwenopvang is sprake van landelijk werkende en specialistische voorzieningen die slechts door een beperkt aantal instellingen wordt aangeboden. Het gaat om specialistische functies die landelijk worden ingevuld op basis van twee criteria, de noodzaak van het borgen van veiligheid en het kunnen bieden van de specifieke vereiste deskundigheid. Deze centrumgemeenten worden geconfronteerd met een relatief grote toestroom van cliënten van buiten eigen de regio.

Overwegingen bij het ondervangen van de herverdeeleffecten
Vervolgens is de vraag aan de orde hoe deze verschillen gewogen moeten worden en of deze verschillen aanleiding zijn voor aanvullende maatregelen om de verschillen tussen de historische verdeling van de AWBZ-middelen en de objectieve verdeling te compenseren.

Daarbij spelen verschillende overwegingen een rol:
- de oorzaak van de herverdeeleffecten
- de omvang van de negatieve herverdeeleffecten voor de centrumgemeenten
- de mate waarin gemeenten en instellingen geconfronteerd worden met lopende verplichtingen
- de mogelijkheden die gemeenten en instellingen hebben om door beleidswijzigingen hetzelfde doel met andere middelen te bereiken de daarmee de (negatieve) herverdeeleffecten op te vangen
- de vraag in hoeverre de geboden zorg door de woongemeente moet worden geleverd omdat dit valt onder de reguliere zorg voor begeleiding die alle

gemeenten hebben in het kader van de Wmo.

Vrouwenopvang
De herverdeeleffecten bij de vrouwenopvang slaan neer bij een beperkt aantal gemeenten, dat de financiële lasten draagt voor de bekostiging van de opvangcapaciteit. Het gaat bij de vrouwenopvang om een cliëntenbestand dat slechts tijdelijk gebruik maakt van de opvangvoorziening en de daarbij geboden functies van begeleiding en persoonlijke verzorging. Van doorlopende verplichtingen is in die zin geen sprake. Ook geldt dat het beleid er steeds meer gericht is op het bieden van ambulante trajecten. Ook door middel van het opleggen van een huisverbod aan de pleger van huiselijk geweld wordt gepoogd het beroep op de opvang te verminderen. De benodigde opvangcapaciteit is daarmee geen absoluut gegeven. Hetzelfde doel kan in een aantal gevallen immers ook met andere middelen worden bereikt tegen lagere maatschappelijke kosten.

Ondanks het relatief geringe bedrag dat wordt toegevoegd aan de decentralisatie-uitkering vrouwenopvang ontstaan voor enkele centrumgemeenten die thans bovengemiddeld gebruiken (Leeuwarden, Zwolle, Groningen, Emmen, Tilburg, …) grote herverdeeleffecten. Een deel van deze verschillen is gelegen in het feit dat de historische verdeling van de extra AWBZ-middelen erg scheef verdeeld is over de centrumgemeenten. Er zijn centrumgemeenten waar niet of nauwelijks een beroep is gedaan op de AWBZ-middelen voor de functies begeleiding en persoonlijke verzorging, terwijl anderzijds vijf centrumgemeenten samen meer dan helft van het historische budget voor hun rekening nemen. Voor een deel sluit dit aan op de zeer ongelijke spreiding van voorzieningen in het land en daarbinnen ook ongelijke spreiding van soorten voorzieningen (crisisopvang, bepaalde doelgroepen, Safe Houses, etc.). De cliënten die gebruik maken van de landelijke voorzieningen maken vaak ook gebruik van de huidige AWBZ-functies begeleiding en persoonlijke verzorging die in het verlengde wordt geboden van de opvang.

Omdat het objectieve verdeelmodel niet is ingericht op landelijk werkende instellingen en een aantal centrumgemeenten een aanzienlijk deel van de landelijke voorzieningencapaciteit voor de (landelijk toegankelijke) crisisopvang in stand houdt is een bestuurlijke oplossing gekozen.[3] Aan de hand van bestuurlijk afgestemde criteria is die opvang geïdentificeerd die bovenregionaal vorm zou moeten worden gegeven. Het gaat om specialistische functies die landelijk worden ingevuld op basis van twee criteria, de noodzaak van het borgen van veiligheid en het kunnen bieden van de specifieke vereiste deskundigheid.[4] In de bekostiging van deze landelijke specialistische voorzieningen in de vrouwenopvang is daar middels het programma RegioAanpak Veilig Thuis in voorzien.[5] De VNG verzorgt

[3] Zie brief Federatie opvang over Verdeelmodel vrouwenopvang, van 30 oktober 2014.
[4] Het gaat dan om jonge vrouwen die slachtoffer zijn van eergerelateerd geweld waarbij sprake is van aanzienlijke dreiging en tevens complexe meervoudige problematiek; slachtoffers met een acute vraag naar opvang buiten kantooruren vanuit eergerelateerd geweld; slachtoffers van loverboys waarbij sprake is van aanzienlijke dreiging en tevens complexe meervoudige problematiek; vrouwen die slachtoffer zijn van extreme geweldsdreiging, vrouw van een lid van een criminele bende, of slachtoffer van een psychiatrisch gestoorde bedreiger; vrouwen die te maken hebben met extreme stalking.
[5] VNG, *Kwaliteitsimpuls stelsel Vrouwenopvang en huiselijk geweld*, 19 mei 2014.

de landelijke inkoop van specialistische zorg voor specialistische functies.
De cliënten die gebruik maken van deze landelijke voorzieningen maken echter vaak ook gebruik van de huidige AWBZ-functies begeleiding en persoonlijke verzorging die in het verlengde wordt geboden van de opvang. Dit verklaart het in verhouding met het reguliere budget voor de vrouwenopvang ook het relatief hoge gebruik van de huidige AWBZ-middelen. Het ligt daarom in de rede om bij de verdeling van de AWBZ-middelen bij het bestaande financieringsarrangement aan te sluiten. Dat wil zeggen dat de middelen voor de begeleiding en persoonlijke verzorging in het verlengde van de opvang in de landelijk werkende voorzieningen ook onderdeel te laten zijn van het financieringsarrangement dat de VNG organiseert voor de landelijk werkende voorzieningen. Feitelijk betekent dit dat een bedrag voor de begeleiding en persoonlijke verzorging die in het verlengde worden geboden van de opvang in de landelijk werkende voorzieningen wordt afgezonderd. Daarmee is geborgd dat de begeleiding en persoonlijke verzorging die in het verlengde van deze opvang wordt geboden ook bij de specialistische functies overeind blijven. De Raad acht dit een pragmatische oplossing ter voorkoming van ongewenste herverdeeleffecten bij die centrumgemeenten die landelijk werkende specialistische zorg bieden. Voor de overige centrumgemeenten met een bovengemiddeld beroep op de AWBZ-middelen geldt dat zij samen met de instellingen beleidsmatige en/of financiële wijzigingen zullen moeten doorvoeren willen zij voorkomen dat of de instelling en/of de centrumgemeente in financiële problemen komt. Met de objectieve verdeling zijn immers alle centrumgemeenten in principe in een vergelijkbare uitgangspositie gebracht.

Maatschappelijke opvang
De herverdeeleffecten voor de maatschappelijke opvang slaan neer bij een beperkt aantal centrumgemeenten dat de financiële lasten draagt voor de bekostiging van de regionale opvangcapaciteit. Het gaat bij de maatschappelijke opvang in beginsel om een cliëntenbestand dat slechts tijdelijk gebruik maakt van de opvangvoorziening en de daarbij geboden functies van begeleiding en persoonlijke verzorging. Dit biedt centrumgemeenten en opvanginstellingen de mogelijkheid om in te spelen op de nieuwe financiële mogelijkheden zonder dat dit direct invloed heeft op lopende trajecten. Verder is het beleid gericht op het voorkomen en waar mogelijk hulp bieden buiten de instellingen voor maatschappelijke opvang. Voor zover het gaat om de inzet van de AWBZ middelen voor de begeleiding van mensen (buiten de instelling) met ernstige beperkingen van langdurige aard komt de vraag aan de orde in hoeverre de geboden zorg door de woongemeente moet worden geleverd, omdat deze taak valt onder de reguliere zorg voor begeleiding die alle gemeenten hebben in het kader van de Wmo. Dit vraagt wel afstemming tussen de centrumgemeenten en de regiogemeenten.
Dit neemt niet weg dat voor de centrumgemeenten en de instellingen die geconfronteerd worden met de herverdeeleffecten een probleem kan ontstaan. Centrumgemeenten, opvanginstellingen en regiogemeenten moeten in de gelegenheid worden gesteld om op de gewijzigde omstandigheden in te spelen. Dit pleit voor invoering in twee stappen: in 2016 de helft op basis van de historische budgetverdeling en de andere helft op basis van de objectieve verdeelsleutel, en

in 2017 geheel objectief.
De Raad stelt vast dat op basis van de gegevens uit de meicirculaire 2014 er slechts voor één centrumgemeente een onevenredig groot negatief herverdeeleffect blijft bestaan, namelijk Vlissingen. De Raad heeft niet kunnen achterhalen wat de oorzaak is van het relatief hoge beroep op de AWBZ-middelen in vergelijking met de bestaande objectieve verdeling voor de maatschappelijke opvang. Over het totaalbudget voor de maatschappelijke opvang gaat het om een toevoeging van bijna 30%, maar bij de gemeente Vlissingen bedraagt het toegevoegde AWBZ-budget aan de maatschappelijke opvang ruim 92%. Mogelijk is er sprake van een onzuiverheid in de verstrekte gegevens van het AWBZ-verbruik. Daarbij merkt de Raad op dat de gemeente Vlissingen op basis van de objectieve verdeling Wmo 2015 voor de taken begeleiding juist tot de grootste voordeelgemeenten behoort. Dit zou kunnen duiden op een substitutie-effect. Dat wil zeggen dat een deel van de kosten voor begeleiding en persoonlijke verzorging in dit geval aan de centrumgemeente voor de maatschappelijke opvang zijn toegekend in plaats van aan de woongemeente.
Daarmee zou het herverdeelprobleem ook ondervangen zijn. Al met al is de Raad van oordeel dat er geen reden is voor een apart overgangstraject de gemeente Vlissingen bij de invoering van een objectieve verdeling.

Bestuurlijke oplossing
De verdeelmodellen zijn gebaseerd op de veronderstelde geobjectiveerde vraag naar opvangvoorzieningen in een regio. Dit sluit ook aan op het uitgangspunt dat mensen zoveel mogelijk worden opgevangen in de eigen regio. Maar vanuit de gewaarborgde landelijke toegankelijkheid kan er een beroep op voorzieningen buiten de eigen regio ontstaan. Dit leidt tot een bekostigingsprobleem waar het objectieve verdeelmodel geen oplossing voor kan bieden. In dat geval ligt een bestuurlijke oplossing meer in de rede. Voor de landelijke specialistische zorg in de vrouwenopvang is daar deels in voorzien. De Raad is van oordeel dat naar analogie van de jeugdzorg zou kunnen worden overwogen te werken met het regiobeginsel. Dit zou inhouden dat voor opvang buiten de eigen regio er in beginsel er een recht ontstaat om de kosten in rekening te brengen door de regio die voorziet in de daadwerkelijke opvang aan de centrumgemeente die de middelen daarvoor ontvangt op basis van de regionale bekostiging. Het voordeel is een zuivere kostentoerekening. Lasten en baten komen zo meer in evenwicht en het voorkomt een mogelijk ongewenste afwenteling van lasten. Een mogelijk ervaren nadeel is de administratieve belasting door het over en weer in rekening brengen van de kosten van opvang.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter

Dr. C.J.M. Breed, secretaris